



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 9719.989.16-2 eTC - 9930.989.16-5 Fl.

Processos: eTC – 9719.989.16-2 (Licitação e Contrato)
eTC – 9930.989.16-5 (Execução Contratual)

Contratante: Prefeitura Municipal de Taubaté

Contratado(a): Essencial Medicina Integrada Eireli

Objeto: Contratação de empresa especializada para P.S. de médicos socorristas para atendimento da demanda do serviço de urgência e emergência, nas unidades: Pronto Socorro Municipal (PSM), UPA Cecap, Pronto Atendimento da Gurilândia (Futura UPA San Marino) e Pronto Socorro Infantil (PSI)

Valor estimado: R\$ 34.492.500,00

Em exame: Pregão nº 400/2015 – Contrato nº 63.236/2015
Execução Contratual

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se do Pregão Presencial nº 400/2015 e do Contrato nº 63.236/2015, assinado em 12/02/2016, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Taubaté e a Essencial Medicina Integrada Eireli, que objetivou a contratação de empresa especializada para P.S. de médicos socorristas para atendimento da demanda do serviço de urgência e emergência, nas unidades: Pronto Socorro Municipal (PSM), UPA Cecap, Pronto Atendimento da Gurilândia (Futura UPA San Marino) e Pronto Socorro Infantil (PSI), pelo período de 15 meses, no valor de R\$ 34.492.500,00. Também em análise o Acompanhamento da Execução Contratual (eTC 9930.989.16-5).



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq



Inicialmente, os autos foram encaminhados à Fiscalização que, após instrução dos autos, considerou que as irregularidades abaixo listadas comprometeram a **licitação e o contrato** examinados:

- **Item 5** - reserva de recursos em valor insuficiente, descumprindo o art. 7º, § 2º, inciso III, e art. 14, da Lei nº 8.666/93, e princípio da evidenciação contábil refletido no artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64;
- **Item 6** - desobediência às regras do art. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Item 7** - justificativas inválidas, com desatenção às regras de concurso público previstas no art. 37, inciso II, da Constituição da República; utilização da modalidade Pregão para contratação de serviços cuja natureza não se configura em serviços comuns, na forma prescrita no art. 1º da Lei nº 10.520/2002;
- **Item 11** - parecer técnico jurídico em desconformidade com o art. 38 da Lei nº 8.666/93;
- **Item 14** - descumprimento do art. 31, § 5º, da Lei de Licitações e Contratos, dada a ausência de índices contábeis no instrumento convocatório;
- **Item 17** - ausência de indicação, nas regras contidas no edital, das condições para participação na licitação, desatendendo simultaneamente ao art. 40, inciso VI, e art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93; inobservância das regras de habilitação previstas nos incisos XII e XIII do art. 4º, da Lei nº 10.520/2002; descumprimento das normas e condições do edital previstas no art. 41 da Lei nº 8.666/93 no tocante ao credenciamento das interessadas;
- **Item 18** - indícios de direcionamento, o que pode frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório e ferir princípio constitucional da moralidade expressos nos artigos 3º e 90 da Lei Federal nº 8.666/93;
- **Item 19** - ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos;
- **Item 24** - ausência do nome da empresa vencedora do certame na adjudicação promovida pelo ente, contrariando os artigos 3º, inciso IV, e 4º, inciso XXI, da Lei nº 10.520/2002;





- **Item 33** – ausência de publicação na imprensa oficial do extrato do contrato, em ofensa ao art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;
- **Item 35** - imprecisão na redação da cláusula atinente ao valor da despesa, descumprindo simultaneamente o art. 54, § 1º e o art. 55, inciso III da Lei de Licitações e Contratos.

Quanto à **execução contratual (eTC 9930.989.16-5)**, a Fiscalização consignou os seguintes apontamentos (*Evento 10.21*):

- Medições realizadas em desacordo com o item 1.1 do Projeto Básico;
- Fragilidade do controle da folha de ponto, das faltas e da reposição de carga horária, evidenciando que a origem tem falhado em sua obrigação de fiscalização, prevista na cláusula 9ª do Contrato;
- Divergência na quantidade de médicos em atividade nas unidades pactuadas em relação à prevista no edital, com alta rotatividade de profissionais e médicos com quantidade desarrazoada de horas trabalhadas, fatos que dificultam o controle e ensejam comprometimento da qualidade dos serviços ofertados e exposição desnecessária a riscos;
- Falta de acompanhamento, por parte da Contratante, das atividades assistenciais realizadas, conforme determinado no item 17 do Projeto Básico;
- Escala de plantonistas médicos não disponíveis na recepção, bem como escala afixada sem padrão de qualidade.

Notificada a apresentar razões de seu interesse (*Evento 23 – DOE 25/06/2016*), a Origem veio aos autos para solicitar dilação de prazo (*Evento 26*). Deferida a prorrogação de prazo (*Evento 35 – DOE 13/07/2016*), a Prefeitura Municipal de Taubaté retornou aos autos com documentos e razões de seu interesse (*Evento 39*), em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Instada a se manifestar nos **autos principais**, a d. ATJ, por meio de seu setor especializado ATJ-Jurídica, não vislumbrou aspectos capazes de comprometer a matéria em análise, propondo recomendação para que as





falhas não se repetissem (*Evento 54.1*). Após concessão de dilação de prazo, a ATJ-Economia veio aos autos e também se manifestou pela regularidade da matéria (*Evento 91.1*). A ATJ-Chefia, por sua vez, manifestou-se pela irregularidade do contrato e da licitação por afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que determina a realização de concurso público (*Evento 91.2*).

Quanto à **execução contratual**, a ATJ-Jurídica ressaltou a necessidade de adequação da prestação dos serviços aos parâmetros fixados pelo edital. A ATJ-Economia, por sua vez, pugnou pela restituição dos autos à Unidade de Fiscalização competente para a continuidade da instrução, sendo acompanhado pela ATJ-Chefia. Na sequência, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para oficial como *custos legis*.

É o relatório do que reputo necessário.

Passo ao pronunciamento do mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, porquanto os interessados foram notificados a apresentar seus esclarecimentos em relação às falhas ao longo da instrução. Quanto ao **mérito**, o MPC alinha-se com o entendimento da ATJ-Chefia e manifesta-se pela irregularidade da matéria pelos motivos expostos a seguir. Para o Ministério Público de Contas, a Origem não logrou êxito em afastar a sucessão de graves falhas relacionadas à **motivação para a realização da licitação** e à **utilização do Pregão** como modalidade licitatória, além dos apontamentos relativos ao **orçamento** para a execução do objeto.

De início, quanto à realização de **procedimento licitatório** para a contratação de médicos socorristas em detrimento da realização de concurso público (*art. 37, inciso II, CF/88*), a Origem alegou que diversos fatos ocorridos na





área da saúde impuseram dificuldades ao setor de saúde do Município, o que motivou a realização do certame. Dentre eles, ressaltou a necessidade de demissão de todos os servidores com vínculo precário nas Unidades de Urgência e Emergência em acordo firmado com o Ministério Público, no Termo de Ajustamento de Conduta originário da Ação Civil Pública nº 1008283-75.2014.8.26.0625 (*Evento 39.6*), onde está prevista a possibilidade de realizar procedimento licitatório para a contratação dos serviços em apreço.

A possibilidade de licitação para a contratação dos serviços médicos proposta pelo Ministério Público refere-se a uma situação excepcional. Como bem lembrado pela ATJ, a Ação Civil Pública pautou-se na necessidade de demissão de todos os servidores com vínculo precário nas Unidades de Urgência e Emergência e, para que não houvesse solução de continuidade na prestação dos serviços públicos, acordou-se que a extinção se desse de forma paulatina, até que fossem “[...] ultimadas as fases do concurso público para o provimento de cargos públicos pelo Poder Executivo de Taubaté”.

Ocorre que não há nos autos qualquer indício de que a Prefeitura Municipal tenha adotado medidas para o provimento desses cargos via concurso público. A baixa adesão de médicos aos cargos oferecidos é uma realidade no interior do país, mas tal problema não pode servir como pretexto para que a Administração utilize os procedimentos licitatórios para a contratação de profissionais de saúde, em detrimento da admissão via concurso público. Ao proceder desta maneira, a Origem terceiriza uma atividade-fim do Estado, burla o limite de despesas com pessoal e estabelece uma fuga do regime jurídico de Direito Público. E a menção ao Pregão nº 277/2015, lançado anteriormente pela municipalidade, constante dos autos eTC 66189.989.15, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de urgência e emergência, corrobora o apresentado até aqui, no sentido de que a Prefeitura Municipal de Taubaté vem se utilizando dos





preceitos da Lei de Licitações como forma de burlar o instituto do concurso público consagrado no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, em clara **infração às normas legais e regulamentares** (art. 33, inciso III, alínea "b", da LCE nº 709/1993).

Ainda que estivesse enquadrada nas condições excepcionais para a contratação de serviços médicos via licitação, este MPC entende que a Administração se utilizou de **modalidade licitatória absolutamente inadequada**. O **Pregão** tem como sua característica principal, desde a edição da primeira norma legal a seu respeito, a destinação exclusiva às aquisições de bens e serviços comuns. O próprio artigo 1º da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), dispõe sobre a limitação quanto à aplicação de tal modalidade licitatória:

*"Art. 1º Para aquisição de **bens e serviços comuns**, poderá ser adotada a licitação na modalidade de **pregão**, que será regida por esta Lei.*

*Parágrafo único. Consideram-se **bens e serviços comuns**, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos **padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**" (grifos nossos)*

Sendo assim, o Pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, os tidos como "de prateleira", estes definidos como de padrão e com característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de análises mais aprofundadas. Definitivamente não é o que se constata no presente caso, restando configurada a **infração às normas legais e regulamentares** (art. 33, inciso III, alínea "b", da LCE nº 709/1993).

E ainda que a modalidade Pregão fosse a adequada, falhas relacionadas ao **orçamento** levantam questões a respeito da **economicidade** da contratação. Conforme Evento 01.04, realizou-se pesquisa prévia de preços





com três pessoas jurídicas. Destas, duas participaram do certame, sendo uma delas a empresa vencedora. Para o MPC, as fontes de pesquisa prévia não devem se restringir a potenciais licitantes. A consulta feita a empresas interessadas em participar da licitação pode resultar na obtenção de preços artificialmente elevados, devido ao interesse comercial das empresas consultadas, podendo levar a Administração à adoção de preço de referência superestimado. Neste sentido caminha jurisprudência do TCU:

“Acórdão 2816/2014 Plenário (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro)

Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos” (g.n.)

“Acórdão 1445/2015 Plenário (Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo)

Licitação. Orçamento estimativo. Fontes de pesquisa.

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.” (g.n.)

A agravar a situação, destaca-se que no presente caso, a empresa dona da segunda melhor proposta declinou do direito de lance. Por isso, a proposta inicial da vencedora permaneceu inalterada, destacando ainda mais a importância de uma pesquisa de preços bem elaborada.





Ainda nesta esteira cumpre comentar sobre a **ausência de composição dos custos unitários**, em desrespeito ao artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993. A consulta global (assim entendida a pesquisa feita sem analisar separadamente os itens que compõem o custo total do serviço ou da obra a ser contratado) não permite à Administração determinar elementos para aferir os reais valores de cada componente do custo. A fim de que se obtenha um valor estimado, isto é, um preço de referência, condizente, não é razoável que o Órgão Licitante substitua o método de cálculo do preço de referência realizado item a item, por profissionais da Administração, por uma simples pesquisa global de preços a algumas empresas do mercado, pois esta substituição não se coaduna com o princípio da eficiência, pois, como dito, menos confiável na determinação de preço de referência. Desta forma, as falhas constatadas no orçamento do objeto ensejam **dano ao erário municipal** (art. 33, inciso III, alínea "c", da LCE nº 709/1993).

Por fim, com relação ao **acompanhamento da execução contratual**, percebe-se que as falhas apontadas evidenciam todas as irregularidades ocorridas até aqui, no sentido da má gestão dos recursos públicos por parte da Prefeitura Municipal de Taubaté. Em suas razões, a Origem procurou afastar todas as irregularidades informando que as medições se deram de acordo com o Projeto Básico, o controle de ponto será aprimorado, o número expressivo de profissionais e a elevada carga horária se deram por conta das escalas de serviço e do atendimento à distância, o acompanhamento das atividades está sendo aprimorado e a escala de plantonistas já foi providenciada.

Para o Ministério Público de Contas, não há como acolher tais justificativas. A existência de controle de ponto onde os registros de entrada e saída de todos os funcionários são sempre os mesmos levanta sérias suspeitas acerca da assiduidade desses profissionais. Soma-se a isso a precariedade no





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas**

eTC - 9719.989.16-2 eTC - 9930.989.16-5 Fl.

controle das faltas e reposições de carga horária e a existência de elevada rotatividade nas unidades de saúde. Há, inclusive, caso de funcionário com 24 horas diárias trabalhadas, como bem destacou a Fiscalização na página 6 de seu relatório (eTC 9930.989.16-5, Evento 10.21). Tais fatos prejudicam não apenas a qualidade do serviço ofertado como também podem gerar efeitos jurídicos indesejáveis tanto à Administração quanto à Contratada. A propósito, quanto à avaliação dos serviços prestados, ambas as partes informaram que não dispunham de informações para embasar uma medição de produtividade, como por exemplo, a quantidade de atendimentos prestados por cada profissional ao longo do mês.

Todas essas falhas constantes da execução contratual revelam a desídia da Administração com os cofres públicos e são consequências de um ato que se mostrou inadequado desde sua origem, qual seja a utilização de licitação para contratação de serviços de saúde em detrimento da realização de concurso público.

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que este subscreve, manifesta-se pela **irregularidade** do Pregão Presencial nº 400/2015 e do decorrente Contrato nº 63.236/2015, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Taubaté e a empresa Essencial Medicina Integrada Eireli, bem como do acompanhamento da Execução Contratual, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpre ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 29 de abril de 2020.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq